

University of Groningen

De beslissingen over de rijksbegroting

Koopmans, Lenze

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1968

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Koopmans, L. (1968). *De beslissingen over de rijksbegroting*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Summary

The object of this study is to clarify the decision-making process which takes place every year at the preparation of the central government budget. The question in what way the budget decisions are taken has been viewed from different angles. Jurists have tackled the problem from the constitutional and administrative angle. Economists have considered it in terms of optimal allocation of factors of production and in relation to the circular flow of public finance. A few political scientists with strong economic leanings have, in looking at the conduct of the government, taken as their starting-point the hypothesis that it is intent on maximizing the number of votes given to the ruling party. It appears that each of these approaches casts light upon a single aspect of the conduct of the government only. Our study is an attempt to deal with the problem from the public administration point of view. In discussing the legal, economic, and political sides to the budget preparation, we shall also specifically dwell upon the ways and the places in which the decisions on the central government budget are taken. We shall endeavour to give a survey of the decision-making; ours will be an attempt to integrate fragmentary examinations.

The legal approach comprises the description of the institutional framework within which the budget decisions come about. The framework consists of regulations of constitutional and administrative law, departmental instructions, and common rules. The character of the description is highly national in a sense that statute and common laws are different from country to country, and only the situation in the Netherlands will be defined. The economic approaches – the Keynesian theory, the doctrine of Functional Finance which is closely connected with it, the structural budget policy, welfare economics with as a practical extension-piece the cost-benefit analysis – all these do not appear to give a definite answer to the question regarding the level of government expenditures. A political evaluation remains necessary. These approaches only furnish information on the strength of which politicians take their decisions. Yet it may be argued that it is with the help of economics rather than of any other science that a clear understanding may be gained of the decisions on public expenditures, in the sense that it is possible to adapt the intellectual apparatus of the science of economics to the understanding of a political process. Admittedly, economists will have to be prepared to extend their science towards that of politics. The politico-economic theories are the outcome of such an extension. These theories relate to decision-making by voting. We will successively deal with the question of the optimal voting-process from the point of view of welfare economics, and with Downs' and Harding's theories of public expenditures, which postulate the maximizing of votes as the controlling motivation of the government. Wildavsky's econometric study of the

American process of budget preparation focuses on the connection between this year's budget amounts and those of last year. The merit of this attempt to explain the conduct of the government lies in the fact that the delayed influence of decisions taken in the past is illumined.

It is possible to raise fundamental objections to the economic and politico-logical theories. Such views of the conduct of the government contain abstractions which do not do full justice to the facts. To begin with, these approaches start from the idea that the government takes the decisions on the expenditures as one body (the holistic concept of the government). In actual fact the government consists of numerous colleges, authorities, ministers and functionaries who take the decisions in unison (the pluralistic concept of the government). This concept of the government makes it necessary that attention is paid to the conflicts which may exist between the different participators in the process of the budget preparation. Conflicts may be solved in various ways of which one of the most important is negotiating. In order to give an insight into the factors which are decisive in negotiating, we would apply Pen's theory of the bargaining process. This theory represents a classification of the determinants of the negotiation results.

Then, the economic and politicological theories postulate an objectively rational conduct of the government. It is assumed that all the relevant alternatives of conduct and their consequences are known, and that a utility or ophelimity function is given. The decision-making authority then selects the policy which will assure the most preferable results. The framework within which the decision is taken is completely closed: all the elements and hence the decision itself as well are quite determined within this framework. However, in actual fact the intellectual capacities of the human decision-makers and the information at their disposal are out of all proportion to the material necessary to bring about an objectively rational conduct. In practice most decisions are taken on the basis of past experiences in analogous cases. Such experiences have mostly accumulated in traditional, routine rules (decision rules).

It is possible to indicate six factors which make their influence felt on the central government expenditures: (1) the influence of the cumulated past in the shape of previous budgets; (2) the basic legislation forming the juridical structure within which there is development; (3) the exogenous factors responsible for the development within the given juridical structure; (4) the fresh decisions on basic legislation which come about in the course of the year; (5) the real budget decisions taken every year and producing the budget of the central government, which is submitted to Parliament on the third Tuesday in September; (6) the supplementary estimates.

As mentioned before, the object of this study is to clarify the course of events at the annual budget preparation, while special attention will be paid to the situation and customs in the Netherlands. Hence we will focus our attention on the real budget decisions. In doing so, the fundamental decisions such as the basic decisions, should naturally not be overlooked, but in our study

SUMMARY

these are assumed as given.

Our information has mainly been gleaned from the study of the existing literature, however scarce, of the preparation of the budget of the central government, and from talks with former ministers and officials, who are involved in the budget preparation.

An analysis of the decision-making reveals that (1) most decisions are taken on the basis of fairly simple decision rules; (2) an important part is assigned to the fact that there is incomplete information available and hence to intuition; (3) most conflicts are solved by negotiating. At the same time it appears that in the process of budget preparation there are participators whose conduct is more or less in accordance with the teaching of some of the existing theories of government expenditures.

Thus the conduct of the Bureau of Budget Preparation is based on the philosophy of the structural norm introduced by Zijlstra, and indirectly on the Keynesian theory. This Bureau fixes the amount which will be available in the following year for the increase of central government outlays or for the decrease of taxes caused by a reduction of the tax rates. It is done on the basis of the rule that the budget margin is equal to the product of the structural increase in the real national product, the progression factor and the structural tax yield to which the structural increase of the non-tax means is added.

Next, the Minister of Finance fixes the total amount of the outlays which is to be considered admissible in the next year. The decision-rule applied here is: the admissible height of the outlays is equal to the sum total of the relevant outlays appearing in the previous budget and that part of the budget margin which the Minister of Finance will earmark for increase of outlays. The decision on dividing this margin is generally well controlled through the rule of expenditure policy set forth in the programme of the Cabinet.

Every year the inspectors of finance calculate the design-target figures for the different groups of homogeneous outlays. The characteristic feature of these estimates is the fact that the amount of the previous budget is the starting-point while the mutations in relation to the previous year are estimated. Here the element of the delayed influence of decisions taken before – or to put it another way: the traditional element – which has been emphasized by Wildavsky's theory, is clearly expressed.

The design-target figures are estimated by calculating the component items of expenditure. This is generally effected by means of the following decision rule: after correction for the most recent data on the exogenous factors on which, at the time, the estimation was based, the amount of the item in the previous budget is reduced by the average of the difference between the amounts obtained and those actually spent in the previous years, increased by the amount of the autonomous increase to be expected of the existing expenditures (for instance as a result of the growth in population), and by the amount necessitated during the coming year on account of fresh initiatives and the intensification of existing activities. These are the new expenditures which

result from specific policy decisions.

Experience shows that the total of the design-target figures exceeds the admissible level of expenditures. Hence the inspector of finance indicates which of the expenditure items of which the design-target figures are composed might be cancelled or reduced if necessary. The inspector indicates marginal items to a certain percentage of the design-target figures to be fixed by the Board of the Inspectorate of Finance. He arranges these items in an ascending scale which reflects the desirability of cancellation. The attributing of precedence is effected on the principle of doing the least harm to the interests involved. In this process the finance inspector's intuition plays the leading part.

The Board of the Inspectorate weighs the marginal items from the different homogeneous groups against each other. These considerations produce the dividing-line in the priority scales of the marginal items. Whenever possible, the Board of the Inspectorate takes its cue from the general governmental policy. If this does not produce a decisive answer, the Minister of Finance is called upon for his judgment. The final target figures decided upon and hence the amounts which the Treasury is willing to grant to the sub-divisions of the various departments, result from the design-target figures and the course of the dividing-line in the priority scales of the marginal items of expenditure.

The agencies estimate the amount which they consider will be needed for the coming year. They take as their starting-point the amount of the previous budget, make the necessary correction in view of the most recent data, and estimate the amount of the autonomous increase and the amount involved for fresh initiatives and for the intensification of existing activities to be expected in the coming year. The traditional element is clearly the basis of the sector department's estimates, too. Often a negotiating margin is included into these estimates by inflating the relevant exogenous factors lending themselves to the purpose.

Those who have to take the decisions on the amounts to be applied for and allotted – viz. the agencies and the inspectors of finance – are mostly not accurately informed regarding the development of the exogenous factors at issue. As a consequence intuition plays an essential role in these estimates, too.

As a rule the inspectors and the agencies agree on what is by far the greatest part of the expenditures for the coming year. Admittedly, there are differences of opinion about the development of various exogenous factors, but these differences are mostly solved in collective research and discussions. The amount which gives rise to real conflicts is relatively small. It is mostly less than five per cent of the admissible level of expenditure. These real conflicts arise from the fact that the agencies apply for higher amounts than the inspectors of finance are prepared to grant, and they mostly reach a climax in the case of outlays to be allowed or disallowed for fresh initiatives and for the extension of existing activities. Background to this fundamental conflict in the process of budget preparation is formed by the circumstance that the sector ministries are bent on achieving their aims which often involve higher outlays,

whereas the Minister of Finance tries to keep the total amount of the central government expenditures within bounds. This clash of interests results in a process of pressure and counter-pressure. The total expenditure amount reached depends on the results of the negotiations between the Ministry of Finance and the sector departments. These negotiations take place in a field of force which we have tried to clarify by means of Pen's theory of the bargaining process.

Owing to the slight possibilities of including new items of expenditure on the budget – an unchanged policy generally exhausts a considerable part of the budget margin – the agencies apply various strategies. However, as a rule these strategies aren't very effective. One of the most important aspects of the duties of the inspector of finance is to keep an eye on the financial repercussions of fresh outlays in the long-term. For that reason fresh outlays are viewed with suspicion, not from any conservative motives, but because experience shows that in practice it is hard to remove new items for outlays once these have been put on the budget. Moreover, these items show an inevitable tendency to rise.

It appears that any direct influence of arguments on the course of the negotiations is only slight; in the first instance the agencies and the inspectors are rather impervious to each other's arguments. Their fixed *ophelimity* functions are mainly due to their instructions, to their role of an advocate or pleader for the specific interests, and to psychological factors such as stubbornness and fear of loss of face. This is also the case in bilateral discussions. It is much rather fear of the consequences of the open conflict – which implies that the conflict is scaled up the hierarchical line – owing to which concessions are made. The assessment of the conflict (the conflict *ophelimity*) is controlled by two factors: (1) the expectation of the result of the negotiations in the next stage; (2) certain character features which are decisive with regard to the assessment of the conflict as such, since this may cause the personal relationships to deteriorate. The latter factor is much more important in the bilateral discussions than in those between the agency officials.

What counts in the discussions between the officials is the expectation nourished by the heads of the agencies with regard to the results of the bilateral discussions. Their expectations are mainly conditioned by the assessment, by the minister of the spending department, of the outlays in dispute (high priorities are accorded to outlays which are susceptible to the political situation); further, by the inspector's reputation; the evaluation of one's own arguments and those of the inspector (the arguments make their influence felt indirectly); the evaluation of the personality structures of the Minister of Finance and of the sector minister; and it is¹ the former's reputation in particular which plays a leading part.

In the bilateral discussions the point at issue is the expected conduct of the Prime Minister. For the usual attitude of non-intervention taken by the other members of Cabinet has as its consequence that in a sense the arbiter's role falls to the lot of the Prime Minister. Expectations of the Prime Minister's con-

duct are in an important measure conditioned by the kind of agreement reached by the Cabinet on the subject of the expenditures policy; by claims, if any, met at the formation of the Cabinet; and by evaluation of the pros and cons in the case of the disputed expenditures. What is important is not the actual but much rather the expected attitude to be adopted by the Prime Minister. It seldom happens that he has to intervene in actual fact.

In the bilateral discussions the importance attached to the open conflict as such is an essential element. It depends on certain qualities in the characters of the two ministers. Is the Minister of Finance reputed to hold his ground, or does he soon back down for the sake of the relationship with his colleague, and within the Cabinet circle? What counts is the reputation of the ministers; should this not correspond with their conduct in actual fact, it is the former which, for the exertion of influence in the negotiations, is the weightier. Generally the ministers show a strong tendency to reach agreement in the bilateral discussions. For the greater part this is due to the fact that the other ministers are apt to be vexed when confronted with such conflicts.

Admittedly, the situation in which the negotiations take place is less complicated among the official parties than in the bilateral discussions. In the former case the agency has the simple alternative of accepting the amount fixed by the inspector of finance or face an open conflict. The head of the agency knows that for any amount higher than is considered admissible by the inspector, the risk of an open conflict equals 1. This is the consequence of the former's instructions. The case is less simple in the bilateral discussions. The two ministers have to assess each other's ophelimities in order to receive an impression of the risk of the open conflict incurred when taking a certain step in the negotiating process. Here the fact that their information is incomplete is of great importance, because it enables them to use certain strategies. The essential element of these strategies is the creating, by the opponent, of a divergence between the assessment of the risk of conflict, and the actual risk of the open conflict. It reflects an attempt to veil the actual position. A major part is played by the incompleteness of the information and by intuition. It may sound trivially, but it will be well to bear this point in mind, for it stresses the futility of the presupposition of complete knowledge and information, which is implied in the theories discussed in the chapters 3 and 4.

In making concessions in the bilateral discussions, the sector minister will be faced with the question which outlays will have to be reduced. The inspectors of finance have made certain suggestions which have been motivated by the principle of doing the least detriment to the interests involved. If it is overstepping the mark to suggest that the decisions taken by the Inspectorate are inspired by welfare economics, it must be admitted that in some respects its conduct shows a certain affinity with the conduct recommended by welfare economics, in particular Bergson's version. In general the sector minister will apply a different standard in the case of marginal decisions. From the fact that cuts are usually made in expenditures which are not so susceptible to political

SUMMARY

situations (in order to save those which are, as much as possible), it might be deduced that political possibilities make up the yardstick of the sector minister's considerations. The sector minister's conduct bears resemblance to the postulates of Downs' theory.

The difference between the final budget figures and the admissible level of expenditure is decisive for the additional financial means which will have to be acquired if at least the parties involved do not wish to abandon the structural budget policy.

It appears that the theories discussed in the chapters 3 and 4 – especially the Zijlstra philosophy behind the structural norm, Downs' theory (the element of political possibilities), Wildavsky's theory (the element of the delayed influence of former decisions), and, in a sense, Bergson's version of welfare economics, too – each cast some light on a certain aspect only of governmental conduct. These theories actually concern the conduct of a certain participator or a certain group of participators in the process of budget preparation, and veil this one-sided view behind the holistic concept of government.

A more realistic approach has to take into account the fact that the various bodies of the central government pursue different ends and different policies. It also has to reckon with the course taken by these different activities to produce one result: the budget plan. The foregoing observations are based on this view.

Hoofdstuk 10. Slotbeschouwing en samenvatting

Als factoren, welke inwerken op de rijksbegroting, noemden wij (1) de invloed van het gecumuleerde verleden in de vorm van eerdere begrotingen, (2) de wetten en regelingen die de juridische structuur vormen, waarbinnen de ontwikkeling haar gang gaat, (3) de exogene factoren die binnen de gegeven juridische structuur de ontwikkeling bepalen, (4) de nieuwe beslissingen inzake wetten en regelingen, die in de loop van het jaar worden genomen, (5) de eigenlijke begrotingsbeslissingen, genomen in de kritieke periode van oktober tot september, en (6) de suppletoire begrotingen. Het doel van deze studie is de gang van zaken bij de jaarlijkse begrotingsopstelling, dus de factoren sub 5, enigszins doorzichtig te maken, daarbij in het bijzonder lettend op de Nederlandse verhoudingen en praktijken.

Bij analyse van de besluitvorming komt naar voren, (1) dat de meeste beslissingen worden genomen aan de hand van vrij eenvoudige regels, (2) dat aan het feit van de onvolledige informatie en derhalve aan de intuïtie een belangrijke rol toevalt, en (3) dat de meeste conflicten door onderhandelingen worden opgelost. Tevens blijkt, dat er in het proces van begrotingsopstelling participanten zijn, die zich min of meer gedragen in overeenstemming met hetgeen enkele van de bestaande theorieën over de overheidsuitgaven leren.

Zo vindt het gedrag van het bureau Begrotingsvoorbereiding zijn grondslag in de filosofie van de door Zijlstra geïntroduceerde structurele norm en indirect in de keynesiaanse theorie. Dit bureau bepaalt het bedrag, dat in het komende jaar beschikbaar is voor stijging van de rijksuitgaven of voor verlaging van de belastingtarieven. Dit geschiedt aan de hand van de beslissingsregel die inhoudt, dat de additionele begrotingsruimte gelijk is aan het produkt van de trendmatige groei van het reële nationale inkomen, de progressiefactor en de trendmatige belastingopbrengst, vermeerderd met de trendmatige toename van de niet-belastingmiddelen.

Vervolgens bepaalt de Minister van Financiën het uitgaventotaal, dat in het komende jaar toelaatbaar moet worden geacht. De beslissingsregel die de bewindsman daarbij toepast, luidt: het toelaatbare uitgaventotaal is gelijk aan de som van het totaal der relevante uitgaven in de vorige begroting en het deel van de additionele ruimte, dat voor uitgavenstijging wordt bestemd. De beslissing over de verdeling van de ruimte wordt goeddeels beheerst door de in het regeringsprogramma geformuleerde regel van uitgavenpolitiek.

De inspecteurs van financiën berekenen ieder jaar de ontwerp-streefcijfers voor de verschillende groepen van homogene uitgaven. Het kenmerkende van

deze ramingen is, dat het bedrag in de vorige begroting uitgangspunt is en dat de mutaties ten opzichte van vorig jaar worden geraamd. Het element van de vertraagde invloed van het verleden, zo men wil het element van de traditie, dat door de theorie van Wildavsky in het licht is gesteld, komt hier duidelijk naar voren.

De ontwerp-streefcijfers worden geraamd door berekening van de samenstellende uitgaafposten, welke in de regel geschiedt met behulp van deze beslissingsregel: de hoogte van de post in de vorige begroting wordt (1) bijgesteld aan de hand van de meest recente gegevens inzake de exogene factoren, die vorig jaar het begrotingsbedrag bepaalden, (2) verminderd met het gemiddelde verschil tussen de verkregen en werkelijk uitgegeven bedragen in de afgelopen jaren, (3) vermeerderd met het bedrag van de verwachte autonome groei van de bestaande uitgaven en (4) vermeerderd met het bedrag, dat in het komende jaar gemoeid is met nieuwe initiatieven en met intensivering van bestaande activiteiten; dit zijn de nieuwe uitgaven die het gevolg zijn van specifieke beleidsbeslissingen.

Het is vrijwel regel, dat het totaal der ontwerp-streefcijfers het toelaatbare uitgavenpeil overtreft. Daarom geeft de inspecteur van financiën tevens aan welke van de uitgaafposten, die de ontwerp-streefcijfers samenstellen, eventueel geschrapt of verlaagd zouden kunnen worden. De inspecteur wijst tot een bepaald, door de leiding van de inspectie vast te stellen percentage van de ontwerp-streefcijfers marginale posten aan. Hij rangschikt deze posten in volgorde van opklimmende wenselijkheid van schrapping. De prioriteitsbepaling vindt plaats aan de hand van het beginsel van de minste schade aan de betrokken belangen. Daarbij valt aan de intuïtie van de inspecteur van financiën een overheersende rol toe.

De leiding van de inspectie weegt de marginale posten uit de verschillende homogene groepen tegen elkaar af. De zaaglijn in de prioriteitsschalen der marginale posten is hiervan het resultaat. De leiding van de inspectie neemt als richtsnoer het algemene regeringsbeleid, zoals dat geconcretiseerd is in het regeringsprogramma, in de kamerstukken en in de notulen van de Minister-raad. Indien dit geen uitsluitsel geeft, wordt het oordeel van de Minister van Financiën ingeroepen. De definitieve streefcijfers en daarmee de bedragen, die het ministerie van financiën bereid is aan de beleidsafdelingen der onderscheiden departementen toe te staan, volgen uit de ontwerp-streefcijfers en het verloop van de zaaglijn in de prioriteitsschalen der marginale uitgaafposten.

De beleidsafdelingen ramen het bedrag, dat zij voor het komende jaar denken nodig te hebben. Zij nemen als uitgangspunt het bedrag in de vorige begroting, nadat het is gecorrigeerd voor de meest recente gegevens, en ramen het bedrag van de autonome aanwas en het bedrag, dat voortvloeit uit nieuwe initiatieven en uit intensivering van bestaande activiteiten, die in het komende jaar zijn te verwachten. Het element van de traditie ligt ook duidelijk ten grondslag aan deze ramingen op de vakdepartementen. Het is niet ongebruikelijk

lijk dat door majorering van exogene factoren, welke zich daarvoor lenen, een onderhandelingsmarge wordt ingecalculeerd.

Degenen, die te beslissen hebben over de te vragen en de toe te wijzen bedragen – de beleidsafdelingen en de inspecteurs van financiën – zijn meestal niet precies op de hoogte van de ontwikkeling van de in het geding zijnde exogene factoren. Dat heeft tengevolge dat ook bij de ramingen de intuïtie een onmisbaar element vormt.

Als regel zijn de inspecteurs en de beleidsafdelingen het eens over verreweg het grootste deel van de uitgaven voor het komende jaar. Er bestaan weliswaar meningsverschillen over de ontwikkeling van verschillende exogene factoren, doch deze worden veelal door gezamenlijk onderzoek en overleg tot een oplossing gebracht. Het bedrag, waarover pure conflicten bestaan, is relatief gering. Meestal is het minder dan 5 procent van het toelaatbare uitgavenniveau. Deze pure conflicten bestaan hierin, dat de beleidsafdelingen meer vragen dan de inspecteurs van financiën willen toestaan en spitsen zich meestal toe op het al dan niet opnemen van uitgaven voor nieuwe initiatieven en voor uitbreiding van bestaande taken. De achtergrond van dit fundamentele conflict in het proces van begrotingsopstelling is, dat de sectorministeries er op uit zijn hun doelstellingen, die veelal hoge uitgaven met zich meebrengen, te realiseren, terwijl de Minister van Financiën het totaal der rijksuitgaven binnen de perken tracht te houden. Deze belangentegenstelling resulteert in een proces van druk en tegendruk. Het uitgaventotaal, dat uiteindelijk uit de bus komt, hangt af van de uitslag van de onderhandelingen tussen financiën en de vakdepartementen.

Deze onderhandelingen spelen zich af in een krachtenveld, dat wij getracht hebben doorzichtig te maken met behulp van de strijd lusttheorie van Pen, die in wezen een classificatie inhoudt van de determinanten van het onderhandelingsresultaat. Daarbij kwam onder andere het volgende naar voren.

Tengevolge van de geringe mogelijkheden om nieuwe uitgaven op de begroting te krijgen – dikwijls wordt de additionele ruimte reeds geheel in beslag genomen door de autonome aanwas van de bestaande uitgaven – passen de beleidsafdelingen verschillende tactieken toe. Erg doeltreffend zijn ze in de regel niet. Nieuwe uitgaven worden door de inspecteurs van financiën argwanend bekeken, aangezien de ervaring leert, dat nieuwe uitgaven – wanneer ze eenmaal op de begroting paraisseren – praktisch niet weer zijn af te voeren en de neiging hebben snel uit te groeien, daardoor de toekomstige begrotingen belastend.

De directe invloed van argumenten op het verloop der onderhandelingen schijnt gering te zijn; de beleidsafdelingen en de inspecteurs zijn in eerste aanleg vrij ongevoelig voor elkaars argumenten. De starheid van hun ophelimitheidsfuncties wordt voornamelijk veroorzaakt door hun rol van pleiter voor de departementale belangen, door hun instructies en door psychologische factoren als koppigheid en vrees voor gezichtsverlies. Dit geldt ook voor het bilaterale overleg, zij het met uitzondering van de instructies; de ministers zijn

uiteraard vrijer in hun optreden dan hun ambtenaren. Het is veeleer de vrees voor de consequenties van het open conflict – hetgeen impliceert dat het conflict naar boven in de hiërarchie wordt doorgeschoven – die tot het doen van concessies aanleiding geeft. De waardering van het open conflict (de conflict-ophelimiteit) wordt beheerst door twee dingen: (1) de verwachting inzake het resultaat van het overleg in de volgende fase van de begrotingsvoorbereiding; er wordt dus geanticipeerd op hetgeen in de volgende fase zal gebeuren; en (2) bepaalde karaktereigenschappen die bepalend zijn voor de waardering van een conflict als zodanig, dat immers kan leiden tot verslechtering van de persoonlijke verhoudingen. De laatste factor speelt in het bilaterale overleg een veel belangrijker rol dan in het overleg op ambtelijk niveau.

In het ambtelijke overleg is van belang de verwachting van de afdelingshoofden inzake de uitkomsten van het bilaterale overleg. Deze verwachting wordt in hoofdzaak bepaald door de betekenis, die de minister van het 'spending department' hecht aan de betwiste uitgaven (aan politiek gevoelige uitgaven valt een hoge prioriteit toe), door de reputatie van de inspecteur, door de evaluatie van de eigen argumenten en die van financiën (de argumenten doen langs de indirecte weg van de conflictophelimiteit hun invloed gelden) en door de evaluatie van de persoonlijkheidsstructuren van de Minister van Financiën en van de sectorminister; vooral de reputatie van de eerstgenoemde speelt een belangrijke rol.

In het bilaterale overleg gaat het om het verwachte gedrag van de Minister-President. Een non-interventiehouding van de overige kabinetsleden, welke regel is, heeft namelijk tengevolge dat aan de Minister-President in zekere zin de rol van arbiter toevalt. De verwachting inzake het gedrag van de Minister-President wordt in belangrijke mate bepaald door de kabinetsafspraken op het stuk van de uitgavenpolitiek, door eventuele bij de kabinetsformatie gehonoreerde claims en door de evaluatie van de argumenten voor en tegen de omstreden uitgaven. Niet de feitelijke, doch veeleer de verwachte houding van de Minister-President is van belang. Het komt weinig voor dat hij werkelijk moet optreden.

In het bilaterale overleg is de betekenis, die aan het open conflict als zodanig wordt gehecht, van veel betekenis. Deze is afhankelijk van bepaalde karaktereigenschappen van de beide bewindslieden. Heeft de Minister van Financiën de naam erg koppig te zijn of haalt hij om wille van de goede verhoudingen binnen het kabinet snel bakzeil? Het gaat om de reputatie van de bewindslieden; mocht deze niet overeenstemmen met de realiteit, dan is voor de machtsuitoefening bij het onderhandelen de reputatie soms belangrijker. In het algemeen is de geneigdheid van de minister om in het bilaterale overleg tot overeenstemming te komen vrij groot. Dat wordt goeddeels veroorzaakt door het feit, dat de andere bewindslieden gemakkelijk geïrriteerd raken, als ze met dergelijke conflicten worden geconfronteerd.

Overigens is de onderhandelings situatie in het ambtelijk overleg minder gecompliceerd dan in het bilaterale. In het eerste geval is de keuze eenvoudig

aan de beleidsafdeling: het bedrag van de inspecteur van financiën accepteren of het open conflict. De afdelingschef weet, dat het conflict risico voor ieder bedrag groter dan de inspecteur toelaatbaar acht, gelijk is aan 1. Dat is het gevolg van de instructie van de laatsigenoemde. In het bilaterale overleg ligt het minder eenvoudig. De beide bewindslieden moeten elkaars ophelimititeiten taxeren om enige indruk te krijgen van het risico van het open conflict, dat ze lopen met een bepaalde stap in het onderhandelingsproces. Het feit van de onvolledige kennis is hier van veel betekenis; dat maakt onderhandelings-tactiek mogelijk. De essentie van deze tactiek is gelegen in het scheppen van een afwijking tussen de schatting van het conflict risico door de wederpartij en het werkelijke risico van het open conflict. Het zijn pogingen om de werkelijke positie te versluieren. Het feit van de onvolledige kennis en de intuïtie spelen een belangrijke rol. Dat klinkt triviaal, doch het is goed dit duidelijk voor ogen te houden, want het benadrukt de steriliteit van de vooronderstelling van de volledige kennis en informatie, die door de in de hoofdstukken 3 en 4 behandelde theorieën stilzwijgend wordt aangenomen.

Wanneer de sectorminister in het bilaterale overleg concessies zal doen, rijst voor hem de vraag, welke uitgaven een vermindering moeten ondergaan. Door de inspecteurs van financiën zijn suggesties gedaan, waarbij het beginsel van de minste schade aan de betrokken belangen richtinggevend is. Het gaat wat ver te beweren, dat de Inspectie der Rijksfinanciën bij het nemen van de beslissingen het maatschappelijk rendement in de zin van de welvaartseconomie als richtsnoer neemt, maar toch is niet te ontkennen dat haar gedrag enige verwantschap vertoont met het gedrag dat door de welvaartseconomie – met name door de versie van Bergson – wordt aanbevolen. De sectorminister pleegt bij beslissingen aan de marge in het algemeen een ander criterium aan te leggen. Uit het verschijnsel dat de bezuinigingen als regel politiek minder gevoelige uitgaven betreffen – om de politiek gevoelige zoveel mogelijk te sauveren – zou afgeleid kunnen worden, dat de vakminister afweegt aan de hand van wat genoemd zou kunnen worden het criterium van de politieke haalbaarheid. Het gedrag van de sectorbewindsman lijkt op het gedrag, dat wordt gepostuleerd door de theorie van Downs, welke het streven naar stemmenmaximalisatie als richtsnoer voor het politieke handelen centraal stelt.

Het verschil tussen de definitieve begrotingscijfers en het toelaatbare uitgavenniveau is bepalend voor de additionele financieringsmiddelen, die aange trokken dienen te worden, wil men althans niet de structurele begrotings-politiek verlaten. Op de problemen van het dekkingsplan zijn wij niet ingegaan.

De in de hoofdstukken 3, 4 en 5 behandelde theorieën – in het bijzonder de Zijlstra-filosofie achter de structurele norm, de theorie van Downs (het element van de politieke haalbaarheid), de theorie van Wildavsky (het element van de vertraagde invloed van het verleden) en in zekere zin ook de Bergsoniaanse versie van de welvaartseconomie – blijken elk slechts een bepaald aspect van het overheidsgedrag te verklaren. Zij richten zich in feite op het gedrag van

een bepaalde participant of van een bepaalde groep participanten in het proces van begrotingsopstelling, en versluieren deze eenzijdigheid onder het holistische overheidsbegrip.

Een realistischer benaderingswijze moet rekening houden met het feit, dat de onderscheiden overheidsorganen verschillende doelstellingen nastreven en verschillende gedragslijnen volgen, en met de procedure die deze verschillende activiteiten in één resultaat – namelijk de ontwerp-begroting – doet uitmonden. Op dit inzicht zijn de voorafgaande beschouwingen gebaseerd.